

SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIIa. LEGISLATURA
Cuarto Período

CARPETA Nº 1267 de 1988

DISTRIBUIDO Nº 843 de 1988

COMISION DE ASUNTOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL

Sin corregir por los oradores

Diciembre de 1988

FONDO DE GARANTIA

Se crea para los créditos laborales en los casos de insolvencia patronal

Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión del día 13 de diciembre de 1988

---

25 x 10

A S I S T E N C I A

Preside : Señor Senador Uruguay Tourné (ad hoc)

Miembros : Señores Senadores Eugenio Capeche, Walter Olazábal y Luis B. Pozzolo

Invitados Especiales : Señor Subsecretario del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social doctor Renán Rodríguez, doctor Américo Plá Rodríguez y Presidente de la Comisión de Legislación de la Cámara de Representantes, don Carlos E. Negro

---

mim.

25 x 10

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 28 minutos)

Agradecemos la presencia del doctor Plá Rodríguez y, de acuerdo con lo que estaba planificado en el trabajo de la Comisión, le concedemos el uso de la palabra.

SEÑOR PLA RODRIGUEZ.- Me voy a limitar --por lo menos en este primer momento-- a explicar los criterios en función de los cuales he sugerido algunas enmiendas para el texto aprobado en la Cámara de Representantes. Ellos se ajustan a lo que expliqué en la sesión anterior a que tuve el honor de concurrir. Tengo entendido que ya se ha efectuado el repartido del proyecto que yo había hecho llegar a Secretaría para la reunión que iba a llevarse a cabo el jueves pasado. Por lo tanto, me limitaré a exponer las modificaciones introducidas, ya que tomé como base el proyecto aprobado en la Cámara de Representantes que en su estructura general se asemejaba al proyecto que había enviado el Poder Ejecutivo.

La primera modificación tiene que ver con el ámbito de aplicación del proyecto. Desde ese punto de vista, comparto la posición del Poder Ejecutivo en cuanto a postergar la aplicación del nuevo régimen en relación al trabajador rural y al doméstico, no por ninguna razón teórica o doctrinaria, ni porque dude de la justicia que podría significar el aplicárselo a ellos, sino por una razón pragmática: para no acumular dificultades y permitir, en cambio, experimentar en aquellos sectores donde el problema es grave y urgente. Para facilitar la extensión a estos dos sectores me permití sugerir que se tratara de una simple posibilidad del Poder Ejecutivo, con lo cual quedarían excluidos del nuevo régimen los trabajadores rurales y domésticos, pero el Poder Ejecutivo podría incorporarlos cuando lo considerara oportuno.

La siguiente modificación está incorporada en el artículo 5º referente a la financiación. Naturalmente, ella responde de algún modo a esta modificación que acabo de explicar con respecto al artículo 2º, ya que propongo la eliminación del segundo párrafo del literal a) del artículo 5º que expresa: "En el caso de los empleadores rurales el aporte a su cargo se fijará según el procedimiento establecido en el artículo 3º de la Ley Nº 15.852, de 24 de diciembre de 1986, para lo cual el Poder Ejecutivo fijará las tasas a ser aplicables en la escala progresional prevista en la norma referi-

da". Partiendo de la base de que se suspendía la aplicación al trabajador rural, consideré que no tenía sentido mantener este párrafo y en cambio propuse uno más general que dijera: "El Poder Ejecutivo establecerá la forma en que se aportará en aquellos sectores de actividad donde exista un régimen de recaudación especial, procurando mantener la misma proporción existente en el régimen general entre la contribución al Fondo de Garantía y la contribución general a la seguridad social". Esto responde a esa posibilidad de que el Poder Ejecutivo estableciera posteriormente la extensión del régimen al trabajador rural y, además, contempla dos situaciones que son la de la industria de la construcción y el trabajo a domicilio donde hay regímenes de aportes muy especiales y, por consiguiente, no se podría aplicar la suba del 0,5% sobre el aporte. Entonces, lo que intento lograr es que, en lo posible, se mantenga la misma proporción entre el aporte actual y el futuro.

Para el artículo 5º sugiero dos pequeños agregados que serían incluidos luego del inciso c), donde dice que una de las fuentes del Fondo son los intereses, rentas, colocaciones y demás resultados de las inversiones que la reglamentación autorice al órgano administrador. Concretamente, propongo el siguiente texto: "Los remanentes mensuales que tenga el Fondo, salvo en el porcentaje que fije la reglamentación, deberán ser depositados en Unidades Reajustables en el Banco Hipotecario del Uruguay". La idea es mantener el valor de estos Fondos, porque no he podido saber con exactitud si el 0,50% sobre los aportes va a alcanzar o a sobrar. Tengo para mí que en un período en que no haya excesivo número de situaciones de insolvencia se producirá un remanente que hay que conservar en su valor. El sistema que el país ha elegido para ello es el de las Unidades Reajustables.

Además, me permití sugerir el agregado de otro párrafo al final del artículo: "El Fondo de Garantía se administrará con completa autonomía respecto de los otros Fondos que existen en el Banco de Previsión Social". Creo que la propia letra de la sugerencia está explicando la motivación que la inspira. Es decir, que el Fondo tenga su autonomía a los efectos de su destino y que no pueda ser utilizado, por ejemplo, para resolver urgencias en el pago de las pasividades o cualquier otro tipo de aumentos. Reitero que tiene que ser asegurada la autonomía.

En el artículo 9º --los otros son exactamente iguales-- trato de aclarar algo que en el texto aprobado por la Cámara de Representantes estaba un poco confuso en cuanto a que los créditos que por subrogación adquiera el Fondo y que tienen que ir contra la masa de la empresa quebrada o en concordato, también sean reajustados de acuerdo con la Ley Nº 14.500, para que no se produzca una situación de inferioridad o de deterioro de la posición del Fondo.

Y agrego esta frase que está en el texto de la última redacción formulada por el Ministerio de Trabajo: "A esos efectos, el Banco de Previsión se subrogará con el mismo grado y prelación en los derechos y acciones de los trabajadores amparados".

Esto tiene importancia, señor Presidente, porque, en esta materia, la gran medida de defensa que tiene el trabajador es la posibilidad de aplicar el artículo 11 del decreto-ley Nº 14.188. Me refiero a la posibilidad de señalar bienes concretos y tratar de ejecutarlos sin esperar las resultas de la quiebra o el concurso. Entiendo que el Fondo tendría que tener la misma posibilidad.

Con respecto al artículo 10, realizo una pequeña modificación que no altera el sentido de la disposición, sino que lo aclara. Dice: "Serán personal y subsidiariamente responsables por las deudas de naturaleza laboral los socios administradores de las sociedades de responsabilidad limitada y en comandita por acciones y los directores de sociedades anónimas, así como los integrantes de los Consejos Directivos de las cooperativas.", etcétera.

En la redacción que viene de la Cámara de Representantes se habla de "directores de las sociedades de responsabilidad limitada". Normalmente, los socios administradores de este tipo de sociedades no reciben el nombre de directores. Se trata, pues, de un problema de redacción.

El artículo 11 del proyecto de la Cámara de Representantes establece que el trabajador deberá presentar su solicitud ante el órgano administrador y también una serie de facultades a cargo del Banco de Previsión Social, a los efectos de investigar, etcétera. Yo cambio la redacción de este artículo de acuerdo con la tesitura que expuse en la sesión anterior, de la forma siguiente: "El Banco de Previsión Social

recaudará los aportes previstos en el artículo 5º y abonará los importes que le comunique el Juzgado competente en materia laboral". Es decir, que en esta materia el Fondo se limita a cumplir las órdenes judiciales.

Continúo: "El Juzgado deberá verificar que se hayan producido alguna de las situaciones previstas en el artículo 4º y librará la orden por el importe de las cantidades líquidas y exigibles resultantes de la sentencia ejecutoriada o que hubieren sido reconocidas en la audiencia de conciliación en el Centro de Asesoramiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social".

Se puede ver claramente que la intención es que sea el Juez el que defina los dos aspectos del problema. O sea, cuál es el monto del crédito del trabajador y si se ha producido la situación de insolvencia. Con respecto a esto último, señalo que hay situaciones fáciles de comprobar, pero existen otras que son más complejas. Por lo tanto, creo que es útil que haya un pronunciamiento judicial sobre ellas.

Tuve dudas con relación a lo que figura al final de este artículo, donde se dice: "o que hubieren sido reconocidas en la audiencia de conciliación en el Centro de Asesoramiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social". La razón de estas dudas es que por ahí puede filtrarse una connivencia ilícita, mal intencionada, entre el empleador y un trabajador o una persona allegada que le pudiera reconocer cifras desmedidas. Sin embargo, opté por incluirlo porque entendí que el riesgo de una colución es muy pequeño, y en muchos casos, permite resolver el problema con mayor rapidez. De algún modo, es un homenaje a la brevedad, sobre la cual muchos señores Senadores manifestaron su preocupación.

En consecuencia, si hay un reconocimiento expreso acerca de una cantidad líquida exigible, el acta respectiva podría presentarse ante el Juzgado y el Juez ordenar --si es que se dan las otras condiciones-- que el Fondo la sirva.

En el artículo 12 del proyecto a estudio se alude a la posible presunción de intento de defraudación al Fondo, y dice que: "Si de la investigación efectuada por el Banco de Previsión Social, surgieran elementos que hicieran presumir que se intenta defraudar al Fondo, se remitirán las actuaciones a la Justicia Penal, quedando sin efecto la solicitud presentada". De acuerdo con la tesitura que he sostenido, mo-

difico esta disposición de la siguiente forma: "Si de las actuaciones judiciales o administrativas surgieran elementos que hicieran presumir que se intenta defraudar al Fondo, se remitirán las actuaciones a la Justicia Penal.

A los efectos de tomar esta decisión, el Juzgado hará uso de las facultades inquisitivas otorgadas por el decreto-ley Nº 14.188 y concordantes.

Podrá también dar vista, si lo entiende necesario, al Banco de Previsión Social con un plazo perentorio de 15 días".

Agregué estas dos frases para facilitar las cosas. La primera quizás sea un poco innecesaria porque, desde luego, el Juzgado tiene esas facultades; pero es una forma de recordarle al Juez que es necesario hacer esa investigación. Es decir que a la primera sospecha que el Juez pueda tener acerca de que exista una colusión, él puede investigar con facultades similares a las del Juez Penal. Vale decir, inquirir por su propia cuenta, o iniciativa, de oficio.

La segunda, implica una innovación. Se le da la opción, a los administradores del Fondo, en el caso de que haya indicios, de denunciar la colusión. Naturalmente que el plazo puede ser exiguo pero al fijarlo tuve en cuenta el aspecto rapidez. Me parece que es importante asegurar un ritmo ágil a todo el trámite.

Eliminaría del proyecto original los artículos 13 y 14 porque tienen que ver con la capacidad de resolución del Banco de Previsión Social. En el primero, se le da un plazo y, en el 14 —terminado con lo que se establece en el artículo anterior— se le dice que podrá iniciar la acción judicial. Por consiguiente, si se hace la acción judicial de entrada, no tiene sentido mantener estas disposiciones.

No tengo objeciones con respecto a los textos de los artículos 15 y 16, de modo que los recojo en mi proyecto con los números 13 y 14, respectivamente. Pero sí con el artículo 17, que considero necesario suprimir.

El artículo 17 de la Cámara de Representantes es meramente de oportunidad y refleja una situación que, con el transcurso del tiempo, ha perdido viabilidad. En el literal A) se dice: "Los créditos reconocidos por sentencias que alcanzaron autoridad de cosa juzgada entre el 15 de febrero de 1985 y la fecha de vigencia de esta ley". Esto significaría dar una retroactividad de cuatro años porque la fecha de vigencia de esta nueva ley sería raro que fuera antes del mes de febrero de 1989. Entonces, que un Fondo entre a trabajar con el peso de una retroactividad de cuatro años parece un tanto excesivo. Si hay dificultades para funcionar y se le da una doble contribución durante seis meses, sería algo contradictorio. Por eso comencé a pensar en cómo se podría resolver el problema y, finalmente, opté por no decir nada. O sea que la ley no tiene efecto retroactivo desde el momento en que no dice nada. Será la justicia la que resolverá a partir de cuándo se aplica esto. Pero quería destacar esta circunstancia puesto que el problema es muy complicado y espero que los señores Legisladores puedan definirlo de alguna manera.

rv.5

25 x 10

Intenté esbozar una fórmula con el fin de contribuir a la solución del mismo; pero me encontré con esta gran dificultad acerca de si fijábamos la fecha de arranque a partir del momento en que se realiza la sentencia ejecutoriada o el acta o si partimos de la base de la fecha del crédito. Parecería más lógica esta última, porque la otra es circunstancial, meramente accesoria, instrumental, si se presentó en forma más rápida, si el trámite fue más feliz en cuanto a su ritmo o no. Desde luego, comprendo que esto puede llevar a conclusiones bastante complicadas.

No tengo ningún inconveniente en conversar sobre ese punto. En resumen, quiero señalar cuáles son los puntos que entiendo son más difíciles de resolver. Antes de realizar esa síntesis final, deseo plantear la posibilidad de un agregado al artículo 11, que no está en el texto que entregué a la Secretaría, pero que puedo dictarlo en este momento porque es muy breve. Diría así: "En el caso de que circunstancialmente el Fondo tuviera difucultades financieras para cumplir de inmediato la orden judicial, podrá fraccionar su pago hasta en tres cuotas iguales. Para tomar esa decisión se requerirá la aprobación expresa del Directorio del Banco de Previsión Social, el cual deberá comunicar su resolución al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social".

El objeto de esta medida es que no sea una cosa rutinaria o de fácil aplicación al poder pagarse en tres cuotas, sino que se haga de esa manera porque se trata de una cantidad muy grande o porque el Fondo se encuentre en una situación preocupante. Es por eso que pienso que debe haber un contralor del Directorio del Banco y, al mismo tiempo, que el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social esté enterado de eso para que se dé cuenta del funcionamiento del mecanismo.

Resumiendo, los puntos que quiero señalar como los que me produjeron más vacilaciones y dudas son, en primer término, el que ya aludí sobre si nos limitamos a la sentencia ejecutoria o si se admite el acta de conciliación. Como expliqué hace un momento, me inclino por aceptar lo del acta, por entender que si bien puede haber fraudes, esa posibilidad es infinitamente menor que la que puede surgir como ventaja para el trabajador en general, es decir, que un reconocimiento a través del acta, facilite el trámite y acelere las cosas.

El segundo punto que me generó dudas es si conviene esta-

blecer topes o no. En principio me inclinaba por no ponerlos. No me fueron insensibles los argumentos que se hicieron en la sesión pasada de la Comisión, especialmente por parte del señor Subsecretario en cuanto a la conveniencia de que se estableciera un tope como medio de ser más precavidos, más prudentes en lo que se refiere a su funcionamiento. No me atreví a ponerlos porque ninguno de los que se manejaron me satisfacía mucho y porque, además, advertí que existía una decidida voluntad política de parte de varios de los señores Legisladores presentes, en no limitarlo en función de una cantidad.

Por último, el tema que encuentro más difícil es la fecha de arranque, es decir, desde cuándo va a funcionar esto, es decir, si hipotéticamente entrara a regir a partir del 1º de enero, si son los créditos nacidos a partir de esa fecha --con lo cual esto postergaría un año o más-- o si son las sentencias dictadas a partir del 1º de enero. Asimismo, si esas sentencias pueden referirse por ejemplo, a situaciones de uno, dos o tres años atrás porque, a veces, lo que se discute es un problema de diferencia de salario o de aplicación de tal c cual criterio; por tanto, eso altera completamente la situación.

Sobre ese punto, confieso que mi posición está abierta a todo cambio de idea y me pongo a disposición de la Comisión para aclarar cualquier punto.

SEÑOR PRESIDENTE.- Deseo una aclaración acerca de los mecanismos de funcionamiento del sistema que requieren, naturalmente, el reclamo del trabajador ante la justicia laboral y un pronunciamiento de la misma sobre los extremos de la ley y sobre los derechos que le asisten al trabajador en el caso concreto y que reconoce, igualmente, los créditos admitidos en la etapa administrativa ante el Centro de Asesoramiento al Trabajador del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la audiencia de conciliación, es decir, lo que opera a título ejecutorio tanto la sentencia como la conciliación cumplida dentro de los límites de la ley.

Esta es una etapa del reconocimiento del crédito; pero esto tiene que estar determinado por otras pautas complementarias, debe haberse operado alguna situación de insolvencia patronal, es decir, no es el crédito en el que se ha cumplido meramente la etapa de un trabajador que reclama contra una empresa, al cual se le ha reconocido el crédito en la con-

ciliación, sino que acá, específicamente, el pronunciamiento tiene que ser en una doble vía. Aunque haya un reconocimiento en la vía administrativa del crédito porque un representante de la empresa se presenta y dice que el trabajador cumplió determinadas tareas y se le adeudan tales o cuales conceptos y, por ende, queda un crédito exigible, está el otro problema, el de la insolvencia patronal. ¿Basta que en la vía administrativa la empresa reconozca ser insolvente o se requieren constataciones de otra naturaleza? Este es un primer tema que no resultaría ocioso consultar con el doctor Plá Rodríguez. En segundo término existen situaciones objetivas, casos de quiebra, concordatos, en que hay tramitaciones judiciales que se cumplen en otra sede, en la de la justicia civil y, por ende, debe haber un pronunciamiento. Ahora bien, a través del apartado a), en los casos de quiebra, liquidación, concordato, concurso civil, cesación de pago total, tiene que haber una resolución judicial. ¿Qué tipo de resolución judicial debe haber? ¿Tiene que haberse operado un proceso complejo y extenso, como supone la tramitación de este tipo de concursos comerciales o civiles, y una declaración final de la quiebra, o simplemente basta la introducción del trámite del proceso y las decisiones provisionales que recaen, generalmente, en casos de concordato o de quiebra, antes de la calificación definitiva?

Esta es una norma compleja, y creo que debemos tener claro a qué tipo de resolución nos referimos, porque se da el caso de que si se trata de una cesación de pago parcial, debemos aclarar qué casos comprende ésta y si no es un caso que se preste a todo tipo de entendimiento. Cesación de pago parcial es el mero hecho de que a un grupo de trabajadores de una sección de la fábrica el empresario no le pague, porque ha decidido excluirlo de su sistema de pagos porque no le dan rendimiento económico, por ejemplo.

Ahora bien, la cesación de pago parcial ¿supone también que con otros acreedores debe haber una situación de no pago? Debemos aclarar qué supone esto, porque es muy grave, en especial debido a que de acuerdo a este apartado a) no es necesaria resolución judicial en el caso de que haya cesación parcial de pago, aunque sí lo es en el caso de cesación total de pago.

Quería dejar formalizadas estas preguntas originadas en las dudas que he expuesto.

cb3

SEÑOR PLA RODRIGUEZ.- Sobre este punto no modifiqué el texto proveniente de la Cámara de Representantes, que tengo entendido se originó en el proyecto del Poder Ejecutivo. Es cierto lo que afirma el señor Senador Tourné en el sentido de que el juez que libra la orden al Fondo tiene que tomar posición sobre dos aspectos. El primero es el monto del crédito o la procedencia de la reclamación.

Normalmente, después del juicio se va a dictar una sentencia, cuando hay controversia; si no la hay, porque ha habido un reconocimiento expreso en el acta o en la audiencia intraprocesal, no va a haber problema. Pero hay que tomar resolución sobre el otro aspecto, es decir, sobre si se han producido algunas de las situaciones previstas en el artículo 4º.

Esta disposición es un poquito más compleja de la que nosotros estábamos acostumbrados a ver. Hasta ahora, en virtud de la aplicación del decreto-ley Nº 14.188, el juez lo que tiene que ver es si hay quiebra o concurso, o algunas situaciones que la jurisprudencia y la doctrina han considerado equivalentes a la quiebra o concurso, como la liquidación de las sociedades anónimas o el concordato. Digamos de paso que cuando se habla de concordato no es la aprobación final de éste, sino que se trata de la simple solicitud del concordato. La iniciación de estos trámites tiene una serie de efectos, entre ellos, la suspensión de las ejecuciones.

Y lo mismo sucede con la quiebra.

Este artículo tiene la ventaja de que comprende una situación un poco más frecuente en la práctica real. Me refiero a los casos de personas que desaparecen y cierran la empresa, o que mueren sin dejar a nadie que se haga cargo de la situación.

Aquí hay previstas 3 ó 4 situaciones de esas, con las que el juez tiene que tomar contacto. Y el abogado de los trabajadores se va a tener que preocupar de que al mismo tiempo que invoca los hechos de fondo que dan mérito a la generación del crédito laboral y traer las pruebas de que se les

debe salarios o despido, también debe tener la preocupación de justificar que hay una situación de solvencia, cosa que en algunos casos es muy sencilla, y en otros requerirá una cierta prueba. Yo asocio esto a la labor que tiene que hacer muchas veces el juez ante el pedido de medidas cautelares, muy frecuentes en materia laboral, que normalmente suponen un examen de la racionabilidad del reclamo para ver si tiene un fundamento suficiente, para después examinar si se justifica el peligro. Salvando las distancias, aquí hay que referirse a dos temas: la procedencia del reclamo laboral o la constatación de que ha habido un reconocimiento expreso y, por consiguiente, no va a haber problemas; y, en segundo término, si se verifican algunas de estas situaciones. Si el juez llega a una conclusión positiva en ambos aspectos, va a poder librar la orden; de lo contrario, no. El problema que planteó el señor Senador Tourné al final es un poquito más específico y tiene que ver con la parte final del apartado A) del artículo 4, que se refiere a la cesación de pago parcial aun cuando no haya recaído resolución judicial. Confieso que no profundicé mucho este aspecto porque no fue objeto de debate los otros días y había cierto consenso en aceptar las distintas variaciones.

Por ello me permito preguntar al señor Sub-Secretario, que intervino en la preparación de este texto, cuál fue el alcance que se dio a esa disposición.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- El tema aquí era prever una serie de situaciones que se pueden dar en la práctica y que pueden no encerrar una situación jurídica de cesación de pago. En algunos casos puede ocurrir que empresas que se encuentren en dificultades consigan de sus acreedores comerciales algún tratamiento especial o diferimiento de sus pagos. Y también puede suceder, por esas mismas situaciones, que estén dejando de cumplir con sus acreedores trabajadores. Mientras, con los acreedores comerciales podrían estar en una relación en la que todavía no se hubiera configurado una cesación de pago.

Analizando a golpe de vista el anteproyecto propuesto por el doctor Plá Rodríguez, parecería que habría una contradicción cuando se dice: "aun cuando no haya recaído resolución judicial", cuando para todos los casos pedimos que sea el Juzgado Laboral competente el que comunique por resolución al órgano administrador cuál es la cantidad líquida exigible que se debe abonar al trabajador.

cb5

25 x 10

En este contexto, tal vez convendría quitar esta última parte del literal A), por cuanto lo hace confuso; parecería que en este caso no se necesitaría que hubiera una resolución judicial que diera por configurada la cesación de pago aunque fuera parcial, y no es así.

Entiendo que si eliminamos esta parte, el texto gana en claridad y no pierde vigencia en caso de la configuración de la cesación de pago parcial.

SEÑOR PRESIDENTE.- Comprende todo el conjunto de las situaciones planteadas, en las que se exige el pronunciamiento sobre el crédito y el caso objetivo que determina el funcionamiento del Fondo en la situación excepcional de insolvencia.

SEÑOR PLA RODRIGUEZ.- Pienso que esta frase final --que como bien dice el señor Subsecretario se puede suprimir sin mayor perturbación dentro de la economía del proyecto-- no estaba refiriéndose a la resolución judicial a la que estamos aludiendo ahora, sino más bien a la que pudiera existir en el Juzgado Civil, si hubiera habido una declaración específica anterior. Pero me parece que es mucho mejor suprimir esa frase, cuyo alcance preciso nunca se entendió. Creo que conviene dejar "cuando medie concurso civil o cesación de pago total o parcial".

SEÑOR PRESIDENTE.- El doctor Plá Rodríguez ha planteado el problema de la retroactividad o no de la ley. Ante la circunstancia de que pueda entrar en funcionamiento el proyecto y generarse un déficit tan intenso que frustre las posibilidades de que este mecanismo se aplique útilmente, elimina algunas disposiciones que le daban retroactividad a 1985.

Como estas disposiciones estaban en el proyecto del Poder Ejecutivo, me gustaría saber cuál era la magnitud de esta situación, y si a esta altura se podría evaluar qué cantidad de trabajadores estarían ya con sentencia dictada y qué representaría para el Fondo desde el punto de vista de los recursos.

Por lo que se me ha dicho hasta ahora, al principio todo esto estaba referido fundamentalmente al caso de las mutualistas desfinanciadas y habría habido soluciones de otra naturaleza, de manera de reducir lo que podría ser una situación impactante sobre el Fondo en su comienzo. De esa manera, mantener la norma y la retroactividad no generaría un gran problema. Consulto al respecto al señor Subsecretario.

25 x 10

SEÑOR SUBSECRETARIO.- En la sesión pasada, el que habla decía que en su momento había habido razones de urgencia social para incluir esas disposiciones de carácter transitorio y que el transcurso del tiempo había diluido aquellas razones de urgencia social. Tenemos noticia de que en muchos casos de mutualistas desfinanciadas, los trabajadores presentaron sus reclamos; el patrimonio de estas mutualistas se encuentra en liquidación. A esta altura de los acontecimientos, seguramente los trabajadores ya tienen sus créditos laborales reconocidos por sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada. Se estaba yendo contra el patrimonio de las mutualistas desfinanciadas, que en algunos casos estaba constituido por bienes inmuebles interesantes, digamos.

No podíamos prever las situaciones que se podrían haber dado desde 1985 hasta el momento.

Cuando se envió el proyecto, se había hecho una estimación "a grosso modo". Se tenía una idea de cuáles eran las situaciones que se habían dado en el período anterior a la presentación de esta iniciativa. Pero a partir de ese momento hasta ahora, no existe ninguna evaluación de la situación. Por ello es muy difícil hacer una cuantificación de los casos y ver las posibilidades que tendría el Fondo de atenderlos. Por otro lado, se planteaba la duda --con buen criterio-- en una de las sesiones de esta Comisión acerca de si en estos casos correspondería --si se da la retroactividad para estas situaciones-- el reajuste de los créditos laborales, en la medida en que la ley viene a solucionar un problema y a crear un instituto de ahora en más y, al comprender situaciones pasadas estaría llenando un vacío que sufrieron todos los trabajadores de este país en todas las épocas. Entonces, a los efectos de no producir un impacto sobre el Fondo, bien podría tenerse en cuenta que no habría aquí actualización de los créditos, tal cual se prevé para el funcionamiento del Fondo hacia el futuro.

Sintetizando: es muy difícil saber cuál es la cuantía de todas las situaciones comprendidas en estas disposiciones transitorias. Inclusive para el caso de las mutualistas desfinanciadas necesitaríamos un estudio muy pormenorizado. Nos hemos conectado con algunos de los liquidadores de esas mutualistas, pero todavía no tenemos una información muy acabada sobre el punto. Para concretar en ese aspecto, tendríamos que contar con una información oficial y más o menos definitiva.

mcd.2
D/843

SEÑOR POZZOLO.- Voy a plantear un aspecto formal, pero que puede hacer a la economía y a la claridad del proyecto. En el artículo 15 del Proyecto de la Cámara de Representantes --que pasa a ser 13 en este aporte del profesor Plá Rodríguez-- se dice: "Las prestaciones previstas por esta Ley son acumulables a todas las demás prestaciones de la Seguridad Social". Consulto si es necesaria esta disposición. Nos estamos refiriendo a que el Fondo de Garantía va a cubrir los créditos laborales, es decir, aquellos beneficios que el día de cierre de una empresa insolvente los obreros y empleados han dejado de percibir. ¿Qué tiene que ver, entonces, con el resto de los beneficios de la Previsión Social? Me parece que se trata de algo completamente distinto.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Coincido con la opinión del señor Senador Pozzolo. Considero que este artículo es innecesario. Por lo demás, voy a decir algo que no quiero que quede oculto.

Existe una disposición que prevé que el Tesoro Nacional haga transferencias a la Seguridad Social. Pero preferiría que no se incluyera este artículo, porque no agrega nada. Quien se encuentra en situación de cobrar el Seguro de Paro, igualmente lo va a percibir, porque el Fondo lo único que hace es garantizar los créditos laborales anteriores en la situación a la que pasa hacia el Seguro de Paro. Lo mismo sucede con otras prestaciones de la Seguridad Social, como en el caso de que el trabajador se jubilara y acumulara la jubilación con la indemnización o con la cobertura que le estaría dando el Fondo.

Pero además, creo que debemos ser conscientes de que estamos creando un Fondo de Garantía de los créditos laborales y que pretendemos que este Fondo sea autosuficiente. En la medida en que el Fondo no lo sea --y voy ahora a un agregado que propuso el profesor Plá Rodríguez, aunque no figura en el texto-- tendremos que prever de qué forma hará frente al pago de los créditos laborales pendientes. No me satisface poner en la ley, desde ya, que es solamente en tres cuotas; depende de la situación en que se encuentre el Fondo. Si está en una situación financiera grave, es decir, sin fondos suficientes, habría que dejar que el Fondo pagara en las condiciones propias, o sea, cuando con sus propios recursos pueda llegar a abordar el pago de esos créditos laborales.

mcd.3
D/843

Sin embargo, no podemos estar pensando en un Fondo que deba ser socorrido por el aporte del Tesoro Nacional en caso de insuficiencia financiera.

SEÑOR PLA RODRIGUEZ.- Quisiera distinguir dos problemas: por un lado, el planteado por el señor Senador Pozzolo y, por otro, el que acaba de mencionar el señor Subsecretario.

Con respecto a lo expresado por el señor Senador Pozzolo, deseo recordar que esta disposición viene de la Cámara de Representantes y que no fue objeto de impugnación en las deliberaciones de esta Comisión. De todos modos, estimo que no se pierde nada si se suprime, salvo la argumentación que puede esgrimir algún abogado en el sentido de que por algo que realizó esta supresión que fue aprobada por la Cámara de Representantes.

En realidad, pienso que esto se refiere a diversas posibilidades. Por un lado, si el trabajador pierde su empleo --y eso lo conversamos el otro día con el señor Subsecretario-- se puede amparar al seguro de paro. Es decir, puede ocurrir perfectamente que un trabajador que pierde su medio de subsistencia a raíz del cierre de la empresa vaya al seguro de paro, o que incluso se jubile, por ejemplo. Estas son dos situaciones absolutamente conciliables con la percepción de este beneficio. Pero es más: esa persona puede conseguir otro trabajo y tener la desgracia de enfermarse, por lo que puede percibir el seguro de enfermedad. Entonces, es muy posible que con esta disposición se haya querido prever la circunstancia de que se diera la posibilidad de que hubiera esa acumulación que, en realidad, no es estrictamente una acumulación, sino que son beneficios separados aunque todos ellos provengan del Banco de Previsión Social.

SEÑOR POZZOLO.- ¿Me permite una interrupción, para ver si la mecánica de mi razonamiento es correcta?

Creo que en el momento del cierre de la empresa insolvente, existen créditos anteriores a favor del empleado. Si se acoge al seguro de paro o a la jubilación, es un hecho posterior que no tiene nada que ver con el crédito laboral.

Por tanto, me parece que al existir una diferenciación perfecta en los hechos, es innecesaria una disposición de esta índole.

SEÑOR PLA RODRIGUEZ.- En su origen, la situación es tal como la plantea el señor Senador Pozzolo, es decir, lo que genera este beneficio es el trabajo anterior al cierre de la empresa. Sin embargo, cronológicamente se puede dar la situación de que la persona esté al mismo tiempo amparada al seguro de paro y gestionando este beneficio ante el Fondo de Garantía, porque el beneficio no va a ser instantáneo. O sea, va a requerir, por lo menos, el reconocimiento ante el Centro de Asesoramiento del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, luego la presentación ante la Justicia, y la solicitud de que se libre el oficio en base a ese reconocimiento y a la situación de concordato o de quiebra que haya. Como se ve, estoy previendo el caso más simple, pero aun ese caso más simple va a llevar uno, dos o tres meses, y en ese ínterin de repente el trabajor está obteniendo el seguro de paro. Por ende, en la práctica se puede dar el hecho de que esa persona esté recibiendo simultáneamente dos beneficios del Banco de Previsión Social. En verdad, este no es un beneficio del Banco de Previsión Social, porque este organismo lo administraría; pero se ve que algún Legislador tuvo esa preocupación y por eso se incluyó este artículo. Creo que no es esencial que figure, pero tampoco considero que sea totalmente inútil mantenerlo, porque aclara las cosas.

En cuanto al aspecto que plantea el señor Subsecretario, reconozco que la indicación de tres cuotas es arbitraria. Por ejemplo, se podían haber puesto seis cuotas. Sin embargo, no me parece muy conveniente no poner ningún límite, porque entonces se podría dar a entender que el Fondo se va a repartir en cantidades milimétricas o que se puede verter en mensualidades, cuando en realidad lo que se busca es facilitar las cosas de tal modo que el trabajador perciba las sumas correspondientes. Es decir; como norma general, la suma tiene que ser percibida al contado, pero para prever cualquier posibilidad, se establece una facilidad. De todas maneras, reconozco que no se alteran sustancialmente las cosas si en lugar de tres ponemos seis, pero insisto en que considero que sería útil que figure un límite.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Con respecto al último punto, no sé si no tenemos que buscar una fórmula abierta; o sea, no poner un límite a tres, seis o el que sea, sino establecer que en caso de insuficiencia de recursos del Fondo, éste podrá pagar las prestaciones en cuotas que se adecuen a la situación del Fondo, sin llegar a determinar un límite. Digo esto porque si fijamos cuotas y luego resulta que en determinado momento, debido a una gran cantidad de reclamaciones de créditos laborales contra el Fondo, éste no puede hacer frente a esos créditos en el tiempo que se estipuló en la disposición, va a ocurrir que se va a reclamar que Rentas Generales debería asistir al Fondo, y no quiero que se vuelva a recurrir a esos procedimientos. Considero que debemos constituir un Fondo y tratar que sea autosuficiente. Si vemos que las posibilidades del Fondo no alcanzan para cubrir esas erogaciones, entonces estudiaríamos la posibilidad de aumentar la tasa o preveríamos otro tipo de recursos; pero no estoy de acuerdo en que se estipule un plazo determinado, porque si el Fondo no puede cumplir con la ley de algún lado va a tener que venir la asistencia.

SEÑOR OLAZABAL.- Con respecto a este último punto que se está debatiendo, se puede solucionar el problema con una redacción un poco diferente a la que planteaba el señor Subsecretario, o sea, estableciendo que salvo falta de disponibilidad del Fondo, los pagos se efectuarán al contado, y de esa manera se deduce que si ocurre algo con el Fondo, los pagos, en definitiva, no se harán al contado.

También me permito sugerir que se contemple otro tipo de situación. Este Fondo no tiene que corresponder linealmente, año a año, a las necesidades que se van generando en materia de pagos motivados por insolvencia patronal. Podrá haber años en que el Fondo se vea muy exigido, fundamentalmente si sigue el actual señor Ministro de Economía y Finanzas en funciones, pero también van a existir momentos en que no se va a presentar esa situación. Entonces, ¿qué problema se puede plantear acá? Que si los sobrantes del Fondo no se actualizan, podría suceder que los ahorros que se realicen en determinados años después no sean suficientes para cubrir los momentos de crisis más importantes.

En ese sentido, creo que vamos a hacer algo que ciña estrictamente los pagos a lo recaudado. Tenemos que contem-

25 x 10

plar una situación donde también los sobrantes del Fondo se vayan revaluando.

SEÑOR PRESIDENTE.- Estamos hablando del segundo párrafo del apartado c) del artículo 5º.

SEÑOR OLAZABAL.- Exactamente, señor Presidente.

En cuanto a la desaparición del artículo 17, creo que el hecho de que no exista la gravedad de una situación concreta con respecto a la mutualista desfinanciada --o en el caso de que no se conozca bien de qué gravedad es-- no es justificativo suficiente para eliminar este artículo. Creo que de todas maneras hay que buscar una solución por la vía de dar determinada retroactividad a esta ley, porque de lo contrario vamos a tener muchas complicaciones. Puede darse el caso de que alguna de estas mutualistas no haya tenido posibilidad --aunque en el conjunto sí la hubiere tenido-- de realización de bienes.

Me permito señalar otras situaciones que están planteadas hoy. Por ejemplo, PROINCO hace prácticamente dos meses que cesó el pago de los salarios. Nadie puede saber cuándo se va a aprobar efectivamente esta ley y, entonces, creo que se producirá una cantidad de discusiones no sólo en cuanto a si el hecho generador tiene que producirse luego de la ley, o a si es la sentencia o la presentación de las personas a reclamar lo que debe darse a posteriori. Inclusive, creo que en doctrina continúa vigente la discusión con respecto a si la fecha real de despido es la del inicio del seguro de paro, o la que marca el fin del mismo. Creo que la ley dice muy claramente que cualquier trabajador enviado a seguro de paro tiene derecho a considerarse despedido, pero la práctica hace que ese hecho se produzca realmente al término del seguro de paro. En esa eventualidad, si el obrero no es restituido, entonces sí, presenta su reclamo.

SEÑOR PLA RODRIGUEZ.- La ley aprobada durante el régimen de facto estableció la figura del despido ficto y dispuso expresamente que un trabajador enviado al seguro de paro recién podrá pedir la indemnización correspondiente a los seis meses, es decir, cuando termina de recibir el beneficio. De manera que ese punto ha quedado expresamente aclarado por la ley.

La discusión se refiere a algunos temas accesorios, por ejemplo, al caso en que la persona es suspendida pero no tiene derecho al seguro de paro por percibir otros ingresos o por alguna otra circunstancia que le impida acceder a este beneficio.

SEÑOR OLAZABAL.- En realidad creí que uno de los temas discutidos era la pertinencia de esa disposición sancionada durante el período de facto.

Retomando el tema de las situaciones que se pueden haber generado antes de la ley, creo que nada se pierde con dar esta retroactividad. Si resulta que los casos son muy pocos el Fondo se verá beneficiado inicialmente por una recaudación mayor durante seis meses. No creo que esto vaya contra el espíritu de la ley en cuanto a atender determinadas situaciones. De no ser así, podríamos estar frustrando algunas expectativas existentes en torno a la aprobación de este proyecto de ley.

Con respecto a la fecha establecida, el 15 de febrero de 1985, obviamente que ella no obedece a ninguna presentación concreta de demanda, sino que tiene como punto de referencia el nacimiento del gobierno democrático. Da la impresión de que, por más que la fecha elegida parezca lejana, no tiene el sentido de dar una retroactividad eterna o enorme a los reclamos, sino que posee valor simbólico. Prácticamente estaría señalando que a partir del gobierno democrático no hay trabajadores que, por insolvencia patronal, queden sin cobrar el despido.

SEÑOR PRESIDENTE.- Debemos advertir que la retroactividad se refiere a las sentencias que adquirieron autoridad de cosa juzgada al 15 de febrero de 1985. Quiere decir que se trata de situaciones de hecho anteriores. Todos sabemos que a partir de 1981 se han producido alrededor de trescientas quiebras y concordatos en el país, que culminaron con sentencias posteriores al 15 de febrero de 1985. De modo que la referencia es, estrictamente, a situaciones anteriores a la etapa democrática. Como la sentencia es posterior, se supone que en la situación de hecho generadora del reclamo la insolvencia se produjo con anterioridad a 1985.

SEÑOR OLAZABAL.- Comprendo perfectamente lo que expresa el señor Presidente, pero de todos modos no varía mi razonamiento en el sentido de considerar que esta fecha es simbólica, para indicar que las sentencias que quedaran firmes a partir

de la instalación del gobierno democrático son las que se cumplen. Aquí no se buscó una fecha que coincidiera con determinadas situaciones. Inclusive creo que el Ministerio en su evaluación primaria no da importancia fundamental a lo que pueda haber ocurrido en los inicios de 1985. En realidad, parece ser que como debía ponerse alguna fecha para contemplar determinada retroactividad, en lugar de elegir una arbitraria --como el 1º de enero de 1988-- se prefirió retrotraerla al origen del gobierno democrático. Creo que esto tiene un claro sentido simbólico y puede estar contemplando determinada cantidad de situaciones que, en principio, y según las evaluaciones primarias, no habrá problema en atender mediante el recurso especial que se vota para poner en funcionamiento este proyecto de ley. Por lo tanto, me inclino por el mantenimiento de este artículo 17.

Deseo hacer otro comentario, pero temo estar cometiendo el mismo error de ingnorar algo que ya esté inserto en el texto del proyecto de ley, porque lo leí muy rápidamente.

Me refiero al problema del orden de llamamiento.

No sé si el tema ya se trató pero acá se produjo una larga discusión sobre lo que podría ser la alteración de llamamiento, según se recurra o no al Fondo y acerca de los problemas que podrían derivar de los distintos derechos que se estarían generando. Es decir, si el orden de llamamiento es distinto al normal, podría haber quien reclamara directamente a la Justicia, por fuera del Fondo, y fuera excluido del orden de llamamiento de este proyecto.

Tengo la impresión de que este aspecto no fue atendido, de modo que recalco que el problema parece estar vigente, salvo que se considere que con esta redacción que se trae haya quedado eliminado. Pero señalo que tengo opiniones en cuanto a ajustar algunas precisiones que en su oportunidad se emitieron en la Comisión.

SEÑOR PLA RODRIGUEZ.- Deseo recalacar, nuevamente, que me limité a sugerir la introducción de modificaciones teniendo en consideración el tema institucional, de fondo. Es decir,

quién era que administraba el Fondo y las derivaciones relacionadas con este punto. No toqué aquellas cuestiones en las que coincidían el proyecto de la Cámara de Representantes y la posición del Poder Ejecutivo. De las actas de la Comisión no surgía otro problema.

SEÑOR OLAZABAL.- Seguramente, se debe a que no hubo versión taquigráfica de la sesión en la que se produjo la objeción sobre este tema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si no hay más preguntas que formular al doctor Plá Rodríguez, la Comisión le agradece su presencia así como su valiosa contribución --de experiencia y tiempo-- al trabajo de esta Comisión.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Es la hora 11 y 40 minutos)

gcq.5

25 x 10